

Die Türkei als regionaler Stabilitätsfaktor für die EU? – Vom „security consuming“ zum „security producing country“

Der EU-Gipfel in Helsinki im Dezember 1999 bezeichnete einen Wendepunkt in den Beziehungen zwischen der Türkei und der EU, denn dort hat man der Türkei den Status als offizieller Kandidat für die EU-Mitgliedschaft angeboten und die Türkei wurde mit anderen zwölf Kandidaten Teil des Erweiterungsprozesses der EU. Die Entscheidungen von Helsinki waren in der Substanz ganz anders als die Entscheidungen des EU-Gipfels in Luxemburg im Dezember 1997, wo die Türkei getrennt von den anderen Kandidaten behandelt wurde. Dies wurde in der Türkei als Diskriminierung angesehen und hat eine Welle von „antieuropäischen Gefühlen“ hervorgerufen. Insofern wurden die Entscheidungen von Helsinki in der türkischen Öffentlichkeit als eine „Korrektur der falschen Entscheidungen“ wahrgenommen.¹ Vor allem Deutschland und Griechenland hatte man für das Verhindern einer türkischen EU-Mitgliedschaft verantwortlich gemacht. Die türkische Regierung verfolgte eine Politik des „Non-dialogue“ gegenüber der EU. Die beiden Gipfeltreffen von Wien und Köln haben nichts Neues gebracht und auch für Helsinki hatte man im ersten Halbjahr 1999 keine großen Hoffnungen gehabt. Nach Dietrich Jung sollte die Türkei Ausdauer zeigen – die Türkei werde eines Tages die Erwartungen der EU erfüllen. „The European Union, however, has to understand that there is no question about the fact that Turkey belongs to Europe.“²

Auf der anderen Seite hatte man verstärkt diskutiert, inwiefern die Türkei ein europäisches Land sei. Diese Diskussion war auch ein Grund dafür, dass sich die Türkei mehr und mehr von Europa abwendete und eine neue Identität entwickelte: Dass die Türkei kein europäisches Land ist, sondern eine europäische Macht, wurde jetzt auch im Rahmen der Modernisierungs- und Verwestlichungsprozesse der Türkei von vielen Intellektuellen akzeptiert.³

Auch hatte man in der Türkei im Zuge des Luxemburger EU-Gipfels eine „neue Europapolitik“ gefordert und sich ernsthaft mit der Frage auseinandergesetzt, warum es der Türkei nicht gelungen ist, eine Existenzstrategie in Europa zu entwickeln. Die Türkei – so eines der Argumente – brauche zwar keine Alternativen zu Europa im weiteren Sinne, jedoch unbedingt neue außen- und sicherheitspolitische Visionen. Sie solle aber auch bei ihrer Suche nach neuen Optionen ohne Europa „europäisch“ bleiben. Denn, wie der ehemalige Diplomat Özdem Sanberk sagte:

Turkey always has been a major part of the European system since the earliest times. An Europe without Turkey is inconceivable. So, when we look at the problems of Turkey and the European

-
- 1 Vgl. Faruk Sen: Die Türkei zu Beginn der EU-Beitrittspartnerschaft. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 23.3.2001, S. 27–38. Atila Eralp: European Security and Turkey. In: Private View. International Quarterly Review of Turkish Industrialists and Businessmen's Association Istanbul, Spring 2000, S. 52–55
 - 2 Dietrich Jung: Turkey and Europe or Turkey in Europe. In: Mustafa Aydin (Hg.): Turkey at the Threshold of the 21st century. Global Encounters and/vs Regional Alternatives. Ankara 1998, S. 159–163
 - 3 Vgl. Nuri Yurdusev: Turkey and Europe: The other in Identity Formation. In: Zeitschrift für Türkeistudien, Bd. 13, 1/2000, S. 85–94. Hüseyin Bağcı: Turkish-German Relations after the 1997 Luxembourg Decision of the EU. In: Hüseyin Bağcı, Jackson Janes, Ludger Kühnhardt (Hg.): Parameters of Partnership. The U.S.-Turkey-Europe. Baden-Baden ¹1999, S. 89–103

Union, whatever some European leaders may think, we are looking at an intra-European problem, not an external one.⁴

Der Helsinki-Gipfel von 1999 ist auch aus der Sicht der türkischen „Grand Strategy“ ein Wendepunkt. Denn es ist nicht mehr die Frage, ob die Türkei Mitglied in der EU werden kann oder nicht, sondern nunmehr wann und wie. Die türkische „Grand Strategy“ steht nicht mehr an einem Scheideweg wie ich anderswo betont hatte: Die Türkei ist nicht mehr ein „security consuming country“, sondern im Gegenteil ein „security producing country.“ Helsinki hat das bestätigt.⁵ Die Diskussion der neunziger Jahre über die strategische Bedeutung der Türkei wurde dadurch obsolet. In Helsinki hat sich die EU als „Global Player“ verstanden und die türkische Kandidatur sollte auch im Hinblick auf die sicherheitspolitische Bedeutung der Türkei für die EU beurteilt werden. So wie die Türkei für die USA ein „pivotal state“ ist, so ist sie es seit Helsinki auch für EU.⁶ Die Türkei hat eine geostrategisch und geopolitisch wichtige Stellung in der euroasiatischen Region und sie wird zunehmend ein Stabilitätsfaktor für die Sicherheit dieser Region. Diese veränderte Wahrnehmung der Türkei durch die EU ist auch ein Ergebnis der Politik der USA in der euroasiatischen Region, wo seit dem Ende des Kalten Krieges eine neue Sicherheitslage entstanden ist. Aber auch die sicherheitspolitische Reorientierung der Türkei Richtung Amerika nach dem Luxemburger EU-Gipfel hat eine große Rolle gespielt. Mit der Zeit wurde die Türkei der wichtigste strategische Partner der USA vom Mittleren Osten bis zum Kaukasus und nach Zentralasien. Die amerikanische Perzeption der Türkei unterschied sich vor Helsinki von jener der EU vor allem hinsichtlich der sicherheitspolitischen Bewertung.

Anlässlich seines offiziellen Türkei-Besuches im November 1999 sagte US-Präsident Bill Clinton in seiner Rede im türkischen Parlament:

For better or worse the events of that time when the ottoman Empire disintegrated and a new Turkey arose have shaped the history of this entire century. From Bulgaria to Albania to Israel to Arabia, new nations were born, and a century of conflict erupted from the turmoil of shifting borders, unrealized ambitions, and old hatreds-beginning with the first Balkan war and World War I, all the way to today's struggles in the Middle East and in the former Yugoslavia. Turkey's past is key to understanding the twentieth century. But, more importantly, I believe Turkey's future will be critical to shaping the twenty-first century.⁷

Eine Woche davor betonte Präsident Bill Clinton in einer Rede an der George Town-Universität anlässlich des zehnten Jahrestages des Falls der Berliner Mauer die Bedeutung der Türkei für die USA:

I believe the coming century will be shaped in good measure by the way in which Turkey, itself defines its future and its role today and tomorrow. For Turkey is a country at the cross-roads of Europe, the Middle East and Central Asia; the future can be shaped for the better if Turkey can become fully a part of Europe, as stable, democratic, secular Islamic nation.....and if there is a real vision on the part of our European allies, who must be willing to reach out and to believe that it is

4 Zitiert nach Heinz Kramer: A Changing Turkey. Washington D.C. 2000, S. 184. Vgl. Hüseyin Bağcı: Türkische Außenpolitik nach dem Luxemburger EU-Gipfel vom Dezember 1997. Europäisch ohne Europa? In: Erich Reiter (Hg.): Jahrbuch für Internationale Sicherheitspolitik 1999. Hamburg, Berlin, Bonn 1999, S. 579–604

5 Hüseyin Bağcı: Die Probleme der türkischen „Grand Strategy“ in einer sich veränderten Sicherheitsumwelt: Gestern und Heute. In: Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik, 1/2000, S. 5–25. Ali Karaosmanoglu: Avrupa Güvenlik ve Savunma Kimliği Açısından Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri (Die Türkei/EU Beziehungen aus der Sicht der GASP). Doğu Batı (East and West), Yıl 4, Sayı 14, Şubat-Mart-Nisan 2001, S. 156–166

6 Vgl. Alan O. Makovsky: Turkey. In: Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy (Hg.): The Pivotal States. A new Framework for U.S. Policy in the Developing World. New York, London 1999, S. 88–120

7 Cengiz Çandar: Some Turkish Perspectives on the United States and American Policy toward Turkey. In: Morton Abramowitz (Hg.): Turkey's Transformation and American Policy. New York 2000, S. 147

at Turkey where Europe and the the Muslim world can meet in peace and harmony, to give us a change to have the future of our dreams in that part of the world in the new millenium.⁸

Der Nationale Sicherheitsberater des Präsidenten, Samuel Berger, unterstützte ein paar Tage später eine türkische EU-Mitgliedschaft und appellierte an die EU, ihre Türkeipolitik zu revidieren:

Turkey's relationship to the United States is more important now than it was in the cold war. Turkey, by reason of geography, by reason of religious diversity, will either be in the 21st century a bridge, a democratic bridge of stability between East and West, between the Islamic world and the non-islamic world, or it will be a source of instability, of conflict, both with respect to its neighbors and the region. The President, from the very beginning, from the first term, felt that this relationship was extremely important. This is why, for example, he has supported so strongly the EU's providing, candidacy to Turkey for membership.⁹

Diese Aussagen von Präsident Clinton und Samuel Berger hatten ein großes Echo in der türkischen Öffentlichkeit. Fast alle Teile der türkischen Bevölkerung waren jetzt von einer echten Freundschaft der USA glaubhaft überzeugt – schließlich war die Türkei nach dem Ende des Kalten Krieges von den europäische Staaten marginalisiert worden, wie Cengiz Çandar richtig feststellt:

The Turkish public, after being essentially snubbed by Europeans during the course of the post cold war period, felt flattered to receive the support and warm feelings, of the most powerful player in the international system. It made a considerable impact on the elite's increasing emotional preference for America over Europe. The relentless modernizing of Turkey's secular population and its historically rooted Western vocation shifted more toward the United States.¹⁰

Eine Studie des renommierten Forschungsinstitutes Rand Corporation geht vor dem Hintergrund der Entwicklung der Beziehungen zwischen Ankara und Washington der Frage nach, warum die USA im Gegensatz zu Europa in den Jahren nach dem Kalten Krieg eine strategische Beziehung zur Türkei vorsehen. Dabei wird auch gezeigt, warum die Türkei ein unverzichtbares Element der europäischen Sicherheitsstruktur ist und warum die Türkei von Europa in sicherheitspolitischen Fragen nicht ausgeschlossen werden sollte. Die Dreiecksbeziehung USA-Türkei-Europa müsse innerhalb der neuen Parameter bewertet und entwickelt werden. Die EU solle in der Türkei kein „insecurity producing country“ sehen, sondern ein Land, das heute für die europäische Sicherheit eben mehr beiträgt als zur Zeit des Kalten Krieges. Vor allem die sicherheitspolitischen Entwicklungen im regionalen sowie im internationalen Bereich haben in den letzten Jahren gezeigt, dass der Türkei als „pivotal state“ in naher Zukunft in dieser Region weiterhin eine Schlüsselrolle zukommen wird.¹¹

Ist die Türkei für Europa auch nach Helsinki ein „security consuming“ country? Die sicherheitspolitischen Zweifel an der Türkei werden von der European Security and Defense Policy voraussichtlich noch einige Zeit beibehalten.¹² Vor allem wird Kritik an den aus der Sicht der EU mangelhaften inneren Reformen geübt. Obwohl die Türkei ihre nationalen Programme bereits Brüssel überreicht hatte, blieben die Erwartungen weiterhin sehr hoch. Vor allem die Rolle des Militärs wird sehr stark kritisiert und es wird sogar von einer

8 Ebd., S. 147

9 Ebd., S. 148

10 Ebd., S. 148

11 Vgl. Zalmay Khalilzad, Ian Lesser, F. Stephen Larabee: The Future of Turkish-Western Relations. Toward a Strategic Plan. Santa Monica 2000. Zu den neuen Parametern vgl. Hüseyin Bağcı, Jackson Janes, Ludger Kühnhardt (Hg.): a.a.O. Zum Konzept des Pivotal State vgl. Robert Chase, Emily Hill, Paul Kennedy (Hg.): a.a.O.

12 Vgl. Franco Algieri, Janis A. Emmanoulidis: Setting Signals for European Foreign and Security Poicy-Discussing Differentiation and Flexibility. München 2000 (=CAP Working Paper 10/2000)

„qualitative superiority“ des Militärs im Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council) gesprochen, was sich jedoch in letzter Zeit zu ändern begann.¹³

Aber auch die NATO-Erweiterung und EU-Erweiterungsfragen bleiben aus türkischer Sicht problematisch. Die türkische Haltung war bis jetzt sehr positiv gegenüber der NATO-Erweiterung, das könnte sich aber ändern, wenn die EU die Aufnahme der Türkei in die GASP weiterhin verzögert. Nach Christoph Bertram, Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin, entwickelte die EU bis jetzt nur ein Außenpolitisches Instrument, nämlich das Angebot der Erweiterung.

It has proved a really excellent way of persuading the countries to behave in the ways you want, but sooner or later the EU has to be able to draw a line and work out new forms of relationships with countries that are not going to join the Union¹⁴.

Gerade die Frage, in welcher Form sich die Türkei als NATO-Land ohne Mitgliedschaft der EU in die GASP einbringt, ist sehr wichtig, denn die Diskussionen über die GASP und die neuen Strukturen der europäischen Armee haben die Sorgen der Türkei nicht verringert.¹⁵

Es wird auch von der regionalen und globalen Politik der EU abhängen, ob und inwiefern die Türkei weiterhin auf der europäischen Seite stehen wird. Wie der Gipfel in Brüssel vom 13. Juni 2001 gezeigt hat, ist die USA ist nach wie vor an der Verankerung der Türkei in den GASP-Strukturen und an der Teilnahme der Türkei an einem missile defence system interessiert. Für die Türkei hat die NATO Vorrang. Die Gründung einer europäischen Armee wäre sicherlich ein großer Schritt für die europäische Sicherheit. Jedoch sollte man mit Christoph Bertram fragen, was die EU den sechs europäischen „non EU NATO members“ neben konkreten politischen Konsultationen und praktischer Zusammenarbeit in einigen Bereichen der GASP anbieten könnte. Was die EU bis jetzt angeboten hat, ist weit weg von den türkischen Erwartungen.

Zur Zeit des Korea-Krieges Anfang der fünfziger Jahre hatte die türkische Regierung unter Adnan Menderes ohne zuvor das Parlament zu fragen auf Anfrage der UN mehr als 20 000 Soldaten nach Korea geschickt. Das war ein eindeutiges politisches Signal. Kurz danach konnte die Türkei mit Hilfe der Vereinigten Staaten der NATO beitreten. Das erwies sich später als richtige Entscheidung, obwohl bis heute immer wieder Kritik daran geübt wird. Trotz der positiven türkischen Erfahrungen in den neunziger Jahren mit der Endsendung von Soldaten in den Nordirak, nach Somalia, nach Bosnien-Herzegowina und in den Kosovo bleibt jede Entscheidung der Türkei fraglich, wenn sie in die Entscheidungsmechanismen nicht voll integriert ist.¹⁶ Es genügt der Türkei nicht, vor irgendeiner von der EU geführten militärischen Operation, zu der die Türkei gebeten wird, ihre NATO-Kapazitäten der EU zur Verfügung zu stellen, nur konsultiert zu werden ohne in den Entscheidungsmechanismus von Beginn an eingebunden zu sein. Unter den heutigen Umständen könnte die türkische Regierung keine solche Entscheidung treffen. Das ist der Grund, warum in letzter Zeit die

13 Vgl. Eric Rouleau: Turkey's Dream of Democracy. In: Foreign Affairs, November–Dezember 2000, S. 106. Zur Rolle der Militärs in der türkischen Politik vgl. Gareth Jenkins: Context and Circumstance. The Turkish Military and Politics. Oxford 2001 (= Adelphi paper 337)

14 Europe's Magnetic Attraction. A Survey of European enlargement. In: The Economist, 19.5.2001, S. 16

15 Vgl. Hüseyin Bağcı: Turkey and the European Security and Defense Identity – A Turkish View. In: GASP: Die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aus außereuropäischer Sicht. Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik, 3/2000, S. 3–17

16 Zur Korea-Entscheidung der Türkei vgl. Hüseyin Bağcı: Die türkische Außenpolitik 1945–1956. In: Norbert Wiggershaus, Winfried Heinemann (Hg.): Nationale Außen- und Bündnispolitik der NATO-Mitgliedstaaten. München 2000. Zu den die türkischen Erfahrungen in den internationalen militärischen Interventionen vgl. Mustafa Islımye: Military Interventions in Somalia and Former Yugoslavia. A Case Study For Peace-Support Operations (Lessons For Turkey). Unpublished Master Thesis. METU. FEAS. International Relations Department. Ankara 1998

Türkei als „trouble maker“ in allen Diskussionen zu NATO- und EU-Fragen erscheint. Zum ersten Mal seit dem Ende des kalten Krieges nimmt die Türkei in diesen Fragen ganz offen eine Anti-EU-Position ein – wohl bemerkt, mit allen negativen Konsequenzen auf ihrem Wege in die EU. Vor allem Frankreich und die Türkei scheinen die Hauptbarrieren für eine EU-NATO-Harmonisierung zu sein.

Warum die Türkei die NATO immer noch als wichtigste Sicherheitsstruktur für Europa und die Türkei sieht, begründet der türkische NATO-Botschafter Onur Öymen:

When discussing new conditions of security in Europe, we should not forget that NATO kept Europe free of military confrontations and wars. Since NATO was so successful in maintaining peace and security in Europe, we should think twice about embarking on new projects that might possibly erode the strength of the Western Alliance. Therefore, whatever the outcome of the new initiatives, NATO should stay as the most important security organization in Europe and not simply one, among several important organizations. Our success in the post-Cold War era in Bosnia and Kosovo owe a great deal to the efficiency and effectiveness of NATO.¹⁷

Die Position Ankaras in dieser Frage betonte auch ein hochrangiger Militär anlässlich des sicherheitspolitischen Fragen gewidmeten Besuchs einer amerikanischen wissenschaftlichen Delegation Anfang des Jahres in Istanbul und Ankara:

We think that the new ESDI process should be based, firstly, on capabilities. However, the EU is trying to turn NATO into a marginal institution which will be used as a kind of arsenal in the context of EU-led operations. They would like to set up the European Security and Defense Policy (ESDP) on NATO's current capabilities instead of improving their own military capacities. We are concerned with the efforts of our allies to degrade NATO's capabilities, if not its solidarity and cohesion. Unfortunately, we can not say that the developments of the ESDI are going in a positive direction. The goal must be a unitary system for crisis management, covering non-EU allies as well as non-NATO EU members. In such a unitary structure we could prevent the creation of dividing lines in the European Security and Defense Policy. Otherwise, the dividing lines also to be created within NATO will lead to great concerns. *Our concerns continue, if not grow worse.* We are rapidly approaching the point where it will be very difficult for us to favorably consider any arrangement between NATO and the EU unless and until we know exactly and clearly our place in the new security architecture.¹⁸

Insbesondere der Politik Frankreichs ist es zu verdanken, dass sich die Sorgen der Türkei gegenüber dem Vorjahr noch erhöhten, denn Paris verhindert eine operationelle Zusammenarbeit zwischen der EU und der NATO sowie eine Annäherung zwischen den beiden Verteidigungsbereichen. Auf der anderen Seite hat die Türkei alle Arrangements zwischen EU und NATO die NATO assets and capabilities betreffend bis jetzt mit der Begründung blockiert, dass sie in die Entscheidungsfindung eingebunden sein möchte. Wenn die „Headlines Goals“ der EU, die im Nizza-Gipfel im Dezember 2000 beschlossen wurden, bis Ende 2001 Wirklichkeit werden sollen, müsste Frankreich weniger anti-NATO und die Türkei weniger anti-EU eingestellt sein.¹⁹

Die Türkei will mit allen diesen „mild vetoes“ jenen „second class status“ verhindern, in den sie sich versetzt fühlt. Die EU-Leaders haben ihre Positionen bis jetzt nicht verändert und sie sind, wie es aussieht, nicht daran interessiert, der Türkei einen „secure seat in the table“

17 Onur Öymen: The Turkish Perspective on ESDI. A conference jointly organized by the Institute of Turkish Studies and the Turkish Industrialists and Businessmen's Association in May 2000 at the Carnegie Endowment for Peace in Washington, D.C.

18 Paul Michael Wihbey: The Bush Administration and Relations with Turkey: an Early Assessment. In: Turkey, Vol. 3, No.1, Jänner – März 2001, S. 35; Hervorhebung durch den Autor.

19 Vgl. Widening Western Europe's Horizons, but Slowly. In: Strategic Survey, 5/2001, S. 103

einzuräumen. Insofern wird die Türkei auch deshalb als „trouble maker“ gesehen, weil sie von den politischen und militärischen Entscheidungsmechanismen ausgeschlossen bleibt. Neben der Türkei sind noch fünf andere NATO-Staaten von diesen Mechanismen ausgeschlossen. Die Stellung dieser sechs Länder wurde vom NATO-Botschafter der Vereinigten Staaten, Alexander Vershbow, wie folgt charakterisiert:

In the event of a crisis, in which the EU takes the lead, the six non-EU NATO Allies have important capabilities to offer that can enhance the effectiveness of EU forces. Moreover, it is quite possible that a crisis being managed by the EU could escalate to the point that it invokes NATO's Article V commitment. This commitment by the non-EU Allies to their eleven EU partners is reason enough for the non-EU six to have a special status in the new structures of the ESDP. The EU, with Feira decisions, now has provided a basic template for consultations with the six, as well as with the nine non-NATO countries that are candidates for EU membership. The EU now needs to spell out how these arrangements will work in practice, so that the six will be assured that they will be first class partners in ESDP, with a real voice in shaping EU decisions in the area of crisis management.²⁰

Die Türkei hatte schon vor dem Gipfel in Nizza angeboten, 5000 Soldaten und 36 F-16 Kampfflugzeuge, zwei Transportflugzeuge und eine kleine Anzahl von Schiffen für die EU Rapid Reaction Force bereitzustellen. Die türkische Bereitschaft, hier Verantwortung zu übernehmen, bestand, solange man daran glaubte, dass eine „satisfactory formula“ gefunden werde. Die türkische Erwartung wurden aber nicht erfüllt. Der türkische Verteidigungsminister Sabahattin Çakmakoglu hatte bereits voriges Jahr gewarnt:

... so long as these arrangements (of the ESDP) are not modified to satisfy Turkey, it is unlikely to be able to take steps in terms of „guaranteed access“ to NATO assets (in cases where the EU-led operations would require recourse to capabilities of NATO).²¹

Dessen ungeachtet kritisierte der deutsche Verteidigungsminister Rudolf Scharping im April 2001 während des Treffens der Verteidigungsminister in Brüssel die türkische Haltung, indem er betonte, dass die Türkei mit der EU kooperieren soll, wenn sie an den Entscheidungsmechanismen der EU teilnehmen will. Auch der französische Verteidigungsminister Alain Richard meinte, dass die Türkei den nächsten Schritt setzen müsse, andernfalls würden die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU leiden. Beide Aussagen enthalten Drohungen und zwingen die Türkei, zu akzeptieren, was die EU vorschlägt.²²

Prof. Hüseyin Bağcı
Professor am Institut für Internationale Beziehungen an
der Orta Dogu Teknik Üniversitesi, Ankara

20 Alexander Vershbow: NATO-Europe Partnership. Rede vor dem Norwegian Atlantic Committee. Oslo 25.9.2000

21 Sabahattin Çakmakoglu. Brüssel 5.12.2000

22 Vgl. ESDP Message from Europe to Turkey. NTV-MSNBC 6.4.2001